

Een reflectie op de citymarketingambitie van de regio Zwolle

Dr. Erik Braun
Erasmus UPT
Erasmus School of Economics
Erasmus Universiteit Rotterdam
braun@ese.eur.nl

1. Inleiding

De aanleiding van deze beschouwing is dat de regio Zwolle ambieert de vierde economische topregio van Nederland te worden. Deze ambitie voor de citymarketing¹ wordt uitgedragen door Zwolle marketing, een aantal Zwolse bestuurders, de regio Zwolle - een bijzonder samenwerkingsverband van 21 gemeenten en vier (!) provincies - en andere enthousiaste (culturele en economische) belanghebbenden in stad en regio. De regio Zwolle verwoordt de ambitie als volgt: “de Regio Zwolle manifesteert zich als een aantrekkelijke regio waar steeds meer bedrijven en mensen willen wonen en werken en waar ruimte is voor groei. De hechte samenwerking tussen ondernemers, overheden en onderwijs- en kennisinstellingen draagt hieraan bij. De regio heeft een goede uitgangspositie voor de ambitie om de vierde economische topregio van Nederland te worden, naast Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven.”² Tegelijkertijd gaan er ook stemmen op dat Zwolle deze ambitie niet kan waarmaken en dat het daarmee een afbreukrisico met zich meebrengt.

Het is dus zaak om deze ambitie tegen het licht te houden en te reflecteren op de rol die zo’n ambitie vervult in de citymarketing en hoe deze ambitie zich verhoudt met andere gemeentelijke doelstellingen. Deze beschouwing is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt nader verkend waar de stad en regio economisch staan. Hiervoor gebruiken we data van het CBS en een selectie van rapporten. Tevens is het belangrijk om vast te stellen wat Zwolle in economisch opzicht bijzonder maakt ten opzichte van andere Nederlandse steden en regio’s. In paragraaf 3 wordt kort samengevat wat citymarketing is en wat steden er doorgaans mee willen bereiken. Ook gaan we in deze paragraaf in op welke rol een *gedeelde* citymarketingambitie vervult. In paragraaf 4 staat de verhouding tussen citymarketing en ander gemeentelijk beleid centraal, inclusief de relatie tussen de doelstellingen en ambities. Op basis van de inzichten uit de paragrafen 2,3 en 4 wordt in de laatste paragraaf 5 gereflecteerd op de ambitie om de vierde economische topregio van Nederland te worden in relatie tussen mogelijke alternatieven.

2. Waar staan stad en regio economisch en wat maakt Zwolle bijzonder ten opzichte van andere steden en regio’s?

Het is op het eerste gezicht niet verwonderlijk dat er vragen worden gesteld bij de ambitie van de regio Zwolle om de vierde economische topregio te worden. Immers, in de Nederlandse context is Zwolle een middelgrote stad. In 2018 is Zwolle de 19^e stad van Nederland met 126.116 inwoners, net boven Zoetermeer, Leiden en Maastricht en op gepaste afstand van de steden als Nijmegen, Apeldoorn, Arnhem en Amersfoort.³ Het verschil in het aantal inwoners met Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven is nog veel groter. Als we de steden vergelijken op werkgelegenheid in 2017 dan verandert het beeld. Zwolle staat op de 11^{de} plaats met 101.800 banen in de stad en de afstand tussen Zwolle de nummer 9 (Breda) en de nummer

1 In deze beschouwing wordt met citymarketing zowel de marketing van de stad alsook de regio bedoeld, dus city- en regiomarketing.

2 Bron: <https://regiozwolle.info/2018/12/19/technologisering-biedt-kansen-inzet-nodig-op-voldoende-bekwame-vakmensen/>

3 Zie Tabel 1

10 ('s-Hertogenbosch) is relatief klein (zie tabel 1)⁴. Indien de steden worden vergeleken op de verhouding tussen de banen in de stad en het aantal inwoners, dan staat Zwolle op de 3^e plaats met 0,81 banen per inwoner, achter Haarlemmermeer (1,1 banen per inwoner) en Eindhoven (0,82 banen per inwoner).⁵ Dit is een bijzonder goede score en duidt er op dat de economie van Zwolle minder afhankelijk is van de Randstad of andere regio's in vergelijking met alle andere middelgrote steden in Nederland.

De economische kracht van de stad Zwolle is dus groter dan men zou verwachten op basis van het inwonertal. Echter, deze ranglijsten zijn een momentopname. De economische dynamiek en de ontwikkeling door de tijd heen zijn ook belangrijk om de economische positie van Zwolle te beschouwen. In de periode 2000-2018 behoort Zwolle tot de top 6 van groeiers met een bevolkingstoename van 19,2%. Alleen Utrecht, Almere, Haarlemmermeer, Amersfoort en Den Haag groeiden harder. Ook in de groei van banen doet de stad het goed met 8,9% banengroei tussen 2010 en 2017 en is het de 7^e stad van Nederland.

Indien we het stadsgewest Zwolle⁶ beschouwen blijkt dat de banengroei nog sterker is. In een recente studie van het PBL uit 2016 naar de banengroei in 22 stadsgewesten⁷ in de periode 1996-2014, is te lezen dat het stadsgewest Zwolle samen met het stadsgewest Amsterdam⁸ relatief de sterkste banengroei heeft laten zien (zie figuur 1). Het stadsgewest Zwolle heeft in die periode 51% banengroei laten zien en het stadsgewest Amsterdam 52%. Deze twee stadsgewesten steken er bovenuit met alleen het stadsgewest Amersfoort nog enigszins in de buurt (44% groei). De conclusie is dat Zwolle een bijzonder sterke groei heeft doorgemaakt in die periode.

In de ambitie wordt gerefereerd aan de *vierde economische topregio*. In de jaarlijkse rapportage van Bureau Louter met de *Economische toplocaties 2017* staat Zwolle op de 10^e plaats. In het rapport wordt Zwolle expliciet genoemd: "Den Bosch, Zwolle en Breda zijn voorbeelden van kernsteden buiten de Randstad met hoge economische prestaties. Met name Zwolle is sinds 2003 gestegen op de ranglijst". Bureau Louter meet arbeidsplaatsen, toegevoegde waarde en startende bedrijven en verbijzondert deze naar materiaal-georiënteerde activiteiten (houden zich bezig met verkrijgen, verwerken of distributie van materiële goederen), informatie-georiënteerde activiteiten (verkrijgen, verwerken en verstrekken van informatie) en personen-georiënteerde activiteiten (directe persoonlijke dienstverlening aan particulieren). De Zwolse speerpunten e-commerce (informatie-georiënteerd), health (deels informatie-, deels personen-georiënteerd) & agrifood en kunststoffen (beide materiaal-georiënteerd) zijn vertegenwoordigd. Zwolle scoort goed op arbeidsplaatsen (zie hierboven) maar relatief slecht op starters (plaats 73)⁹. Wel is de methodiek van Bureau Louter is aangepast waardoor Zwolle lager op de ranglijst komt te staan. De hoogste notering van Zwolle was de 5^e plaats, maar door aanpassing van de weging en het

4 Zie Tabel 1

5 Zie Tabel 1

6 Het stadsgewest Zwolle bestaat uit Zwolle, Dalfsen, Hattem en Heerde.

7 Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Haarlem, Eindhoven, Groningen, Arnhem, Leiden, Breda, Enschede, Tilburg, Amersfoort, Dordrecht, Nijmegen, Parkstad, Apeldoorn, 's-Hertogenbosch, Zwolle, Maastricht, Leeuwarden, Sittard-Geleen

8 Amsterdam, Almere, Amstelveen, Diemen, Haarlemmermeer, Landsmeer, Muiden, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Waterland, Wormerland, Zaanstad, Zeevang

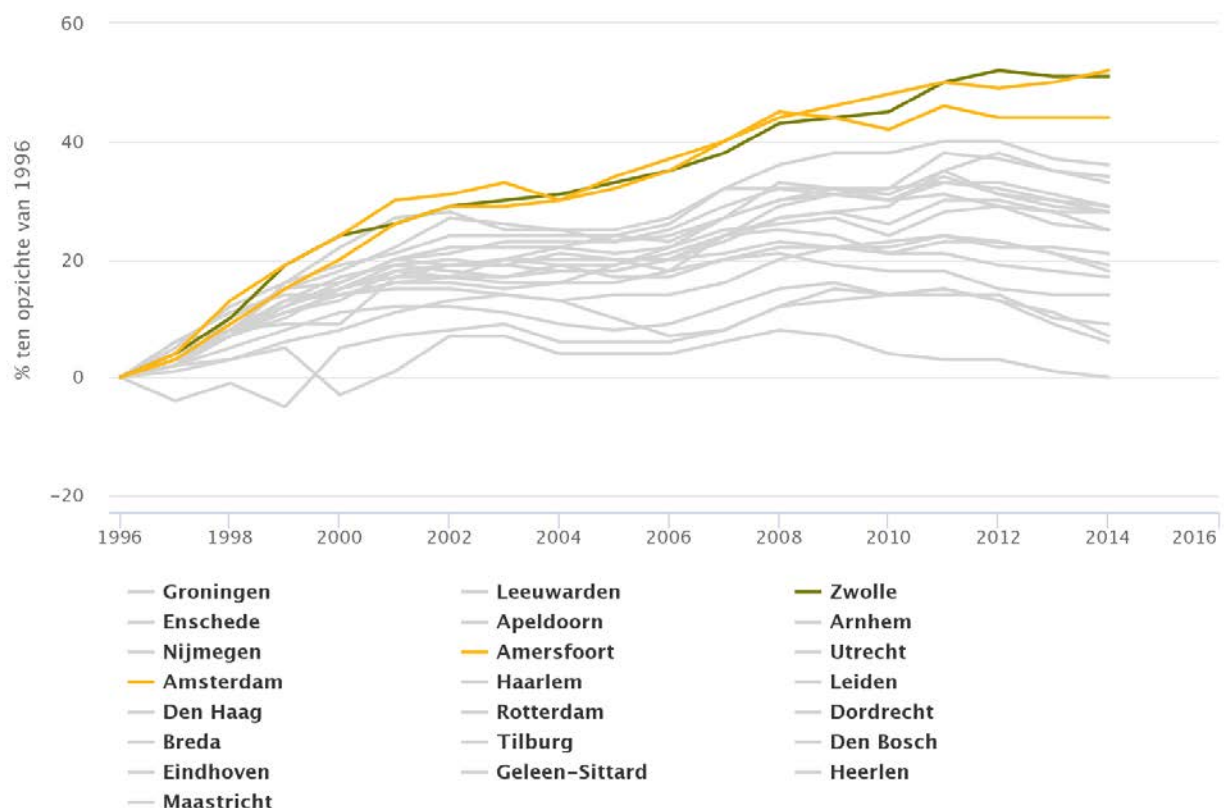
9 Bureau Louter (2017), Economische Toplocaties 2017.

niet meer meenemen van de groei - en Zwolle laat sterke groeicijfers zien – staat Zwolle op plaats 10. Het zou kunnen dat de ambitie om de 4^e economische topregio van Nederland te worden, is gebaseerd op de ‘oude ranglijst’ van Bureau Louter waar Zwolle opklom tot de 5^e plaats.

Het idee dat Overijssel en Zwolle innovatieve hotspots zijn is overigens niet nieuw. Al in 2004 constateerde het Ruimtelijk Planbureau (tegenwoordig het Planbureau van de Leefomgeving) in het rapport *Kennis op de Kaart - Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie*¹⁰ dat “Hotspots van innovatie zijn de Randstad (met name de Noordvleugel), Flevoland, Overijssel (vooral Zwolle en Twente scoren hoog) en de vroegere Mijnstreek in Limburg” (PBL, 2004 p75).

De voorzichtige conclusie is dat Zwolle zich economisch onderscheid met de snelle groei van bevolking en werkgelegenheid, het eigenstandige karakter van de banengroei (minder afhankelijk van andere regio’s), het aantal banen per inwoner, de economische speerpunten en innovatie.

Figuur 1 Relatieve banengroei per stadsgewest



Bron: LISA 2015; bewerking PBL

Bron: PBL (2016) De verdeelde Triomf -Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid - Ruimtelijke verkenningen 2016. Figuur is gemaakt op via: <https://themasites.pbl.nl/verdeelde-triomf-banengroei-en-economische-ongelijkheid/#part-4b>

¹⁰ https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Kennis_op_de_kaart.pdf

3. Citymarketing, doelstellingen en de citymarketingambitie

In het verleden werd citymarketing gezien als een synoniem voor toeristische marketing of promotie. Dit is niet terecht: citymarketing gaat over het vermarkten van de stad voor meerdere doelgroepen. De wetenschappelijke definitie van citymarketing is het gecoördineerde gebruik van marketinginstrumenten, ondersteund door een gedeelde, klantgerichte filosofie, bedoeld om stedelijke producten te creëren, communiceren en ruiltransacties te realiseren die waarde hebben voor de klanten van de stad en de stedelijke gemeenschap in het algemeen.¹¹ Citymarketing is dus niet alleen een zaak van promotie en communicatie maar citymarketing start met de vraag van (huidige en toekomstige) bewoners, toeristen, bedrijven, investeerders en studenten en moet de stad dus ook adviseren over het productaanbod en de relevante product-markt combinaties vanuit citymarketingperspectief.

In essentie draait marketing – en dus ook citymarketing – om keuze- en gedragsbeïnvloeding van doelgroepen. Zoals elke gemeente heeft Zwolle meerdere doelgroepen waaronder bedrijven, bezoekers, bewoners, studenten en investeerders. Citymarketing is er op gericht dat deze doelgroepen (blijven) kiezen voor (de regio) Zwolle. In de keuzes die doelgroepen maken, speelt het imago van de stad een belangrijke rol is. Voor buitenstaanders is de beeldvorming vaak de eerste ‘kennismaking’ met een stad. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het imago een belangrijke rol speelt in het beslissingsproces van doelgroepen¹². Beslissingen worden namelijk niet alleen genomen op basis van ‘objectieve’ feiten; percepties zijn cruciaal in het beslissingsproces¹³. Citymarketing is instrumenteel om de percepties van de stad te beïnvloeden. Het bewaken en ontwikkelen van het (merk)imago bij de verschillende doelgroepen is een cruciale taak binnen de citymarketing en wordt vaak aangeduid als ‘branding’ of het sturen op het merk.

Het is ook belangrijk om vast te stellen dat citymarketing zich ook richt op doelgroepen die zich al in de gemeente bevinden. Dit wordt *warme citymarketing* genoemd en is gericht op het behouden van bewoners, bedrijven, investeerders en studenten die er al zijn of bezoekers die al eens zijn geweest, terwijl *koude citymarketing* gericht is op het aantrekken van nieuwe klanten, die de stad nog niet kennen of bezocht hebben.¹⁴

Belangrijk uitgangspunt is dat citymarketing een collectieve opgave is. De citymarketingorganisatie, de gemeente maar vooral ook de vele belanghebbenden in de stad (zoals bewoners, ondernemers, winkeliers, horecabedrijven, culturele instellingen, maatschappelijke organisaties, andere overheden, investeerders, vastgoedeigenaren, toonaangevende bedrijven, publiek-private samenwerkingen en media) spelen een significante rol bij het ondersteunen, aanjagen en (mede) uitvoeren van de citymarketing. Iedereen kan het

¹¹ Braun, E. (2008). *City Marketing: Towards an integrated approach*. Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management (ERIM), downloadable via: hdl.handle.net/1765/13694 (319 citaties sinds publicatie)

¹² Braun, E., Eshuis, J. and Klijn, E-H (2014). The effectiveness of place brand communication. *Cities*, 41, 64-70

¹³ Baloglu, S. and McCleary, K. (1999). A model of destination image formation. *Annals of Tourism Research*, 26(4), pp.868-897.

¹⁴ Hospers, G. J. (2010). Making sense of place: from cold to warm city marketing. *Journal of Place Management and Development*, 3(3), 182-193.

verhaal van de stad uitdragen en daarbij zijn duidelijke keuzes zeer belangrijk maar ook een gezamenlijk ambitie (“big purpose”) die stakeholders verbindt. Vele ‘second cities’ gebruik(t)en zo’n “big purpose” (zie Eindhoven als Brainport) om de ontwikkeling te sturen waarbij place making en place marketing samenkomen. De belangrijkste effecten zijn psychologisch van aard: men is meer bereid om samen te werken een gezamenlijk verhaal te vertellen. Alleen zo kan citymarketing effectief zijn want de budgetten voor citymarketingorganisaties zijn veelal te laag om zelfstandig veel effect te sorteren.

4. De verhouding tussen citymarketing en gemeentelijk beleid

Citymarketing gaat vooral over de plek en niet over de bestuurlijke organisatie. In de citymarketing komt het voor dat (lokale) overheden citymarketing ruimer opvatten en beleidscommunicatie onder citymarketing scharen. Echter, de bestuurlijke organisatie heeft een zeer breed takenpakket en vele uiteenlopende beleidsdoelstellingen. Lang niet alle taken en activiteiten van de bestuurlijke organisatie zijn relevant voor citymarketing. Natuurlijk kunnen bestuurders en topambtenaren als ambassadeurs de stad en de regio vertegenwoordigen en ook onderdeel zijn van het merkimago als daadkrachtig of betrouwbaar bestuur, maar ook daar bij staat altijd de plek centraal.

Het is evident dat citymarketing ook een bijdrage moet leveren aan de lange termijn doelstellingen van de stad of regio. Maar het is ook geen automatisch verlengstuk of spreekbuis van het ambtelijk apparaat of de politiek. Immers, het is een belang van veel meer stakeholders, die zich niet altijd senang zullen voelen als ze een politieke agenda moeten uitdragen. Dit betekent ook dat gemeentelijke beleidsdoelstellingen (zoals economie, verkeer, wonen, buitenruimte, sociale zaken, duurzaamheid etc.) niet noodzakelijkerwijs het object zijn van citymarketingcommunicatie. Bovendien moet de boodschap voor de buitenwereld onderscheidend zijn en veel beleidscommunicatie is dat niet. Beleidscommunicatie heeft ook andere doelen. Het is zeker relevant voor de bewoners en goed voor de stad, en daarbuiten ook relevant voor vakgenoten die op dezelfde terrein werkzaam zijn of voor “politiek Den Haag” maar vaak niet onderscheidend genoeg om doelgroepen te bewegen voor de stad te kiezen. Een voorbeeld: elke stad in Nederland moet werken aan duurzaamheid en inspelen op klimaatverandering. De rijksoverheid stuurt er op, de burger verwacht het ook, maar het is alleen in uitzonderlijke gevallen onderscheidend.

Het spanningsveld tussen de bestuurlijke organisatie en citymarketing geldt ook voor de gedeelde ambitie van citymarketing. Citymarketeers moeten de boodschap zo verpakken dat iedereen mee wil doen, maar dat is heel iets anders wanneer beleidsmakers de plannen uitwerkt en communiceert naar de rijksoverheid of de provincie om financiële ondersteuning te verkrijgen.

5. De ambitie voor de citymarketing van de regio Zwolle

Wat betekenen bovengenoemde inzichten voor de citymarketingambitie van de regio Zwolle om de vierde economische topregio van Nederland te willen worden? Het belangrijkste inzicht is dat de citymarketingambitie breed moet worden gedeeld. Daar begint het mee. Indien de overgrote meerderheid de ambitie omarmt, kan het belanghebbenden verbinden en activeren om bij te dragen aan de citymarketing. De cijfers laten zien dat Zwolle het economisch goed doet en de groeicijfers zijn opmerkelijk en aansprekend, maar de economische omvang van de regio Zwolle kan niet wedijveren met die van de regio's Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Arnhem-Nijmegen. De ambitie van de regio Zwolle om de vierde economische topregio van Nederland te wil worden, is vooral een claim om de goede economische prestaties van Zwolle te benadrukken en op economisch op de kaart te zetten. Deze aansprekende ambitie helpt citymarketeers om de stad en regio mee te krijgen. In de inleiding van een artikel over Zwolle op het fDi Intelligence platform van de Financial Times¹⁵ wordt dit goed verwoord: "Economic power and influence in the Netherlands is generally concentrated in the 'triangle' of Amsterdam, Rotterdam and Eindhoven. The Zwolle city region would like to reshape that axis of power into a square, making itself the fourth point. A place that has had the feeling of being left in the shadow of its neighbours is now primed to try to assert itself more on the national stage". Uit hetzelfde artikel blijkt dat het ook leeft in de stad en de regio volgens de voorzitter van VNO-NCW Zwolle Laurence de Lange: "Zwolle has one of the great entrepreneurial ecosystems in the Netherlands, with an excellent track record in recent years. This is an area with very well trained people and a highly ranked education system – there are three universities within a one-hour drive – and the ethos and work ethic of people here is very good," he says. "The infrastructure is also very good. We are well connected and close to the main economic area of Germany, we have three harbours and we are the second rail hub of the Netherlands. Importantly, quality of life is excellent," he adds. "The triangle is absolutely becoming a square."

6. Zwolle, experimentele Hanzestad

Bij een ambitieuze stad en regio past ook een aansprekende citymarketing waarbij het niet alleen draait om wat de stad is, maar zeker ook wat de stad in de toekomst wil zijn. In Zwolle is er zeer recent gekozen voor de 'experimentele Hanzestad' als een leidraad voor de citymarketing. Dit is een interessant idee dat appelleert aan de rijke historie en tegelijkertijd vooruit kijkt. Zwolle is een eigentijdse Hanzestad, die het bijzondere verleden verbindt met haar economische en culturele toekomst. Een stad die het oude koestert, maar ook het nieuwe omarmt, waarbij er ruimte is voor experiment en de creativiteit en de verbeelding in de stad wordt aangesproken. Dit zal veel relvdoelgroepen kunnen aanspreken. Vooral het contrast tussen oud en nieuw wordt uitvergroot. Dit past bij een ambitieuze stad die niet alleen haar economische groei wil etaleren, maar ook een stad die op het gebied van cultuur (in de meest brede betekenis) de jongere hoogopgeleide doelgroepen wil aanspreken. Een stad die met zelfvertrouwen de boodschap uitdraagt dat verandering plaatsvindt, dat de stad groeit en dat er ruimte is in de stad voor experiment zowel voor wonen, werken, studeren en recreëren. In de basis is deze aanpak kansrijk en in potentie kan deze aanpak belangrijke doelgroepen aanspreken zoals kenniswerkers,

¹⁵ <https://www.fdiintelligence.com/Locations/Zwolle-hopes-to-square-the-Netherlands-power-triangle>

bedrijven en investeerders, studenten en congresorganisatoren. Het succes valt of staat met de uitwerking en draagvlak. Hier moet citymarketing draagvlak en onderscheidend vermogen combineren. De economische ambitie en de leidraad van de experimentele Hanzestad moet binnen de gemeentelijke organisatie en in de stad (in brede zin) worden herkend en onderschreven. Zwolle Marketing is de pleitbezorger van de citymarketing, maar de gemeente en de stad moeten de strategie adopteren om daadwerkelijk succesvol te kunnen zijn. Tegelijkertijd impliceert de experimentele Hanzestad ook dat er scherpe(re) keuzes gemaakt moeten worden. Dat betekent dat de experimenten soms controversieel kunnen zijn of dat het contrast tussen oud en nieuw soms schuurt. Kortom, het idee van de experimentele Hanzestad kan een kompas worden voor de citymarketing, maar draagvlak, uitwerking en voldoende financiële middelen bepalen of het de belofte kan inlossen.

Bijlage: Tabel 1 Zwolle vergeleken met 23 andere steden

Gemeenten	Inwoners	Ranking	Groei inwoners 2000-2018	Ranking	Banen 2017	Ranking	Groei banen	Ranking	Banen/ Inwoner	Ranking
	2018				2017					
Amsterdam	854047	1	16,7 %	9	613200	1	14.2%	4	0.72	5
Rotterdam	638712	2	7,8%	17	390900	2	3.9%	11	0.61	10
Den Haag	532561	3	20,7%	5	277200	4	0.3%	15	0.52	17
Utrecht	347483	4	48,7%	1	279600	3	17.0%	2	0.80	4
Eindhoven	229126	5	13,6%	14	187300	5	18.2%	1	0.82	2
Tilburg	215521	6	11,6%	16	130500	8	5.1%	9	0.61	12
Almere	203990	7	42,9%	2	65100	20	-1.5%	19	0.32	24
Groningen	202810	8	17,1%	8	146200	7	11.7%	5	0.72	5
Breda	183448	9	14,2%	11	112600	9	11.2%	6	0.61	9
Nijmegen	175948	10	15,6%	10	98400	13	2.4%	12	0.56	14
Apeldoorn	161156	11	5,2%	21	93600	14	2.4%	12	0.58	13
Haarlem	159709	12	7,6%	18	66300	19	-2.5%	21	0.42	21
Enschede	158261	13	5,9%	20	82300	16	4.7%	10	0.52	17
Arnhem	157223	14	13,8%	13	98600	12	-2.7%	22	0.63	8
Amersfoort	155226	15	23,1%	4	82700	15	-1.0%	17	0.53	16
Zaanstad	154865	16	14,1%	12	52800	23	-4.7%	23	0.34	23
's-Hertogenbosch	153434	17	18,9%	3	104300	10	2.1%	13	0.68	7
Haarlemmermeer	147282	18	32,5%	3	162600	6	16.0%	3	1.10	1
Zwolle	126116	19	19,2%	6	101800	11	8.9%	7	0.81	3
Zoetermeer	124695	20	13,4%	15	49700	24	-2.4%	20	0.4	22
Leiden	124306	21	6,1%	19	69300	18	5.6%	8	0.56	14
Maastricht	122723	22	0,5%	22	75300	17	1.1%	14	0.61	10
Leeuwarden	122415	23	-	-	63500	21	-5.6%	24	0.52	17
Dordrecht	118426	24	-1.20%	23	54700	22	-0.7%	16	0.46	20

Bron: CBS statline, eigen bewerking